

Análise Geoestratégica de Portugal

Pedro Pizarat Correia

Major-General Reformado

Docente Universitário

Resumo

Este artigo consiste numa breve caracterização de Portugal, nos planos físico, demográfico, cultural, político e económico. Enumera os objectivos geoestratégicos, distinguindo os objectivos permanentes e os objectivos actuais, identificando as ameaças e contemplando as chamadas novas ameaças. Destaca também alguns dos aspectos geoestratégicos julgados mais significativos, considerados em cinco dimensões espaciais: nacional, lusófona, oeste-europeia, norte-atlântica e global.

Abstract

The article consists on a characterization of Portugal in terms of geography, demography, culture, politics and economy. It outlines the geostrategic goals according to a distinction between permanent and actual goals, putting in evidence the so-called new threats. It also calls the attention for significative geostrategic aspects taking into account five special dimensions: the national, the African, the western European, the north Atlantic and the global.

I. Introdução

O tema desta conferência aconselha a que se defina, com algum rigor, o que entendo por geoestratégia, hoje, dado que, na evolução conceptual, nem sempre tem sido clara a forma como é identificada, nomeadamente na sua confrontação com a geopolítica.

Durante muito tempo, desde os anos 40 do passado século, quando o termo geoestratégia surgiu no léxico da polemologia como “irmã mais nova da geopolítica”, que a precedera algumas décadas, as duas disciplinas caminharam a par, intimamente associadas, apenas se distanciando, e não demasiado, no objectivo que visavam. A distinção clássica chama geopolítica ao estudo dos factores geográficos quando ao serviço da política e geoestratégia ao estudo dos mesmos factores quando do serviço da estratégia. Sendo a estratégia, também ela, instrumento da política, a geoestratégia acaba, em última análise, por servir também a política, mas através da estratégia.

A identidade dos dois conceitos acentuou-se com a ampliação do campo da estratégia, quando esta deixa de estar no interior da guerra e é a guerra que passa para o interior da estratégia, que ultrapassa as baías da conflitualidade militar. Esta ampliação está em paralelo com o alargamento do âmbito da defesa nacional e com a aproximação dos domínios da política e da estratégia. Passou a ser comum a utilização indiferenciada de geopolítica e geoestratégia para designar a mesma coisa.

A partir da década de 90, com a emergência daquilo a que se vem já chamando nova geopolítica, disciplina ainda em maturação, a geopolítica começa a descolar da geoestratégia, que se mantém fiel ao conceito tradicional. É a geopolítica que muda de natureza.

Para simplificar a compreensão desta evolução da geopolítica, digamos que, continuando a assentar nas duas componentes fundamentais, geografia e política ou, noutros termos, espaço e poder, há uma inversão na sua interacção mútua, enquanto sujeito e objecto. Se na geopolítica clássica o espaço era encarado como instrumento da gestão do poder, com a nova geopolítica é o poder que deve ser encarado como instrumento da gestão do espaço.

Esta nova interpretação esvazia a geopolítica da sua vocação polemológica, presente em todas as escolas clássicas, das mais deterministas às mais possibilistas, das perspectivas restritas do poder nacional às perspectivas globais do poder mundial, das teorias do poder marítimo às teorias do poder terrestre, do poder aéreo e do poder nuclear. Era isto que a mantinha próxima da geoestratégia. Perdendo esta vocação, deixa-a como exclusiva da geoestratégia, que assim passa a ser a única disciplina que tem por objectivo a análise dos

factores geográficos para, através da estratégia, isto é, da gestão dos conflitos, atingir os objectivos fixados pela política.

É esta interpretação da geoestratégia que norteará a análise que me proponho esboçar, ou seja, uma análise virada para os vários ambientes de conflitualidade em que se inscreve o espaço português, entendido este no seu duplo conteúdo geográfico, o físico e o humano.

Quando se tenta uma análise geoestratégica pode optar-se pela formulação de um estudo da situação geoestratégica, ou até pelo simples estudo dos factores geoestratégicos. Serei mais modesto na minha ambição. Primeiro porque estudos daquela dimensão são trabalhos para estados-maiores ou grupos de trabalho multi-disciplinares e não para uma mera reflexão individual, ainda que de um cidadão interessado e atento a estas matérias. Segundo porque estudos detalhados e seguindo esquemas rigorosos são apropriados numa abordagem escrita, que proporcione uma recepção minuciosa, reflexiva, comparativa, mas não numa exposição oral destinada a uma recepção imediata.

Não posso, porém, evitar uma brevíssima caracterização dos factores geoestratégicos de Portugal. Fá-lo-ei de uma forma integrada, não esquemática, ainda que influenciada pelos modelos de análise clássicos, que compreendem factores estáveis e factores variáveis. A partir daí salientarei os objectivos geoestratégicos. Destes passarei ao naipe das ameaças. Por fim procurarei evidenciar os aspectos que me parecem mais salientes em cada uma das cinco dimensões em que se pode equacionar o papel geoestratégico de Portugal: nacional; lusófona; oeste-europeia; norte atlântica; global.

II. Breve caracterização dos factores geoestratégicos de Portugal

O espaço português pode, em termos geoestratégicos, ser perceptível em vários planos, onde se projectam as suas principais potencialidades e vulnerabilidades: físico; humano; cultural; político; económico.

1. Plano físico

Trata-se da sua área de soberania, que inclui o espaço terrestre do Continente e Regiões Autónomas, num total de cerca de 92.000 Km², o espaço marítimo das respectivas Zonas Económicas Exclusivas, no seu total cerca de dezoito vezes mais extensa que a terrestre e o espaço aéreo que se ergue sobre estas zonas de superfície.

É um espaço caracterizado pela descontinuidade territorial, de grande dimensão marítima e aérea face à exiguidade terrestre, de limitada profundidade continental, com uma posição periférica no espaço europeu mas central nos espaços euro-americano, euro-africano e face às grandes linhas de comunicações marítimas e aéreas.

No aspecto particular da sua posição merece destaque a Região Autónoma dos Açores, pela importância que assume para outro país, que até é a superpotência dominante do actual sistema político mundial, os EUA, que sendo, é certo, um aliado de Portugal, considera este arquipélago um ponto importante da sua defesa avançada para leste e uma plataforma insubstituível para projecção de força para a Europa e Médio Oriente. Os EUA já deixaram entender que não abdicam da utilização, quando julgarem conveniente, da “sua” base das Lages, de preferência com a concordância portuguesa, mas sem essa concordância se necessário.

2. Plano humano

O espaço português abrange todos os indivíduos que são, ou se sentem, cidadãos portugueses e que se espalham pelos quatro cantos do mundo, num total aproximado de 14 milhões de seres humanos. Este universo está, obviamente, concentrado no território nacional, com cerca de 10 milhões, sendo os restantes 4 milhões constituídos pelos emigrantes, principalmente fixados em países da UE, América do Norte e do Sul e da África Austral.

A população residente no território nacional é bastante homogênea em termos culturais e de identidade nacional, neste aspecto constituindo uma das comunidades mais coesas da Europa dentro das suas fronteiras políticas. Em contrapartida continua a situar-se, dentro do seu espaço civilizacional, entre os mais baixos índices de desenvolvimento escolar, científico e de formação técnico-profissional.

No plano humano há ainda que considerar a percentagem de cidadãos com dupla nacionalidade, quer de portugueses emigrados quer de estrangeiros imigrados, esta última com tendência para crescer em consequência da pressão migratória sul-norte, um dos fenómenos mais relevantes da actualidade e que pode, face à estagnação demográfica do estrato originário, dar lugar a alterações sensíveis na homogeneidade cultural do espaço humano português.

3. Plano cultural

Portugal insere-se em vários espaços culturais que se cruzam e que são sujeitos a influencias diversificadas: padrão comportamental da civilização cristã ocidental; religio-

cidade católica-romana; identidade linguística da CPLP; relação afectiva dos povos da comunidade ibero-americana.

As posições de Portugal nestes vários espaços, não sendo incompatíveis, requerem perspectivas diferenciadas.

4. Plano político

É um país que, face às transformações proporcionadas pelo 25 de Abril de 1974, absorveu rapidamente o modelo da democracia representativa de tipo ocidental, com as potencialidades e vulnerabilidades que lhe são próprias, com relações diplomáticas estendidas a todos os Estados do mundo e aceite em todas as instâncias da comunidade política internacional.

Politicamente é também condicionado pela crescente tendência para o enfraquecimento do papel histórico do Estado-nação, em proveito de espaços mais alargados, quer a nível regional quer a nível global.

Regionalmente Portugal está hoje inserido num espaço, o da UE, que sendo já uma união económico-financeira, tende a tornar-se numa associação política de modelo ainda por definir, mas para a qual começam a ser transferidas competências decisórias que diminuem a soberania do Estado e do povo portugueses.

Globalmente, como os restantes países do mundo, Portugal está condicionado pela emergência de um sistema internacional que, substituindo-se ao sistema bipolar dominante na Guerra Fria, se apresenta cada vez mais com sinais de unipolaridade, hegemonizado por uma única hiperpotência. É a expressão política do fenómeno da globalização e que se traduz, mesmo ao nível institucional da ONU, na aceitação do estatuto dirigente da hiperpotência, cujos responsáveis assumem, sem disfarces, que ao seu país cabe o papel de líder mundial e que o exercerá por forma a garantir os seus interesses vitais.

5. Plano económico

Portugal compreende não apenas o espaço e recursos do território nacional, mas também aqueles onde a força de trabalho ou investimentos de cidadãos portugueses criam riqueza que contribui para o produto nacional.

A economia portuguesa é extremamente dependente, por um lado pela escassez de recursos energéticos – ausência total de hidrocarbonetos e recursos hídricos muito condicionados pelo único país com quem tem fronteira terrestre –, por outro pela sujeição à

saúde económica dos seus principais parceiros. Nesta dimensão particular deve salientar-se a posição desvantajosa face à associação económica em que se insere, a UE e a fragilidade que resulta do facto de o seu projecto de desenvolvimento estar dependente das ajudas dos fundos estruturais.

III. Objectivos geoestratégicos

Se a geoestratégia é uma disciplina que serve a política através da estratégia, então os seus objectivos são, primeiro os da estratégia e, por fim, os da política, integrando ambos, os da política de defesa nacional.

Constitui doutrina adquirida no Instituto da Defesa Nacional que os interesses nacionais abrangem duas grandes áreas: segurança e bem-estar. Destas é, obviamente, a segurança, que constitui objecto da defesa nacional. Será então a segurança nacional, através da defesa nacional, o objectivo último de uma geoestratégia para Portugal.

Lê-se na publicação do Ministério da Defesa Nacional, “A Defesa de Portugal 1994”: *“A defesa nacional, na sua essência, é uma estratégia integrada que o Estado põe em prática para garantir uma situação de segurança (...)”* (pag 37). E, logo a seguir, aponta as *“preocupações”* a que a defesa nacional deve fazer face, ou seja, os objectivos da defesa nacional: *“(…) unidade, soberania e independência da nação; integridade de pessoas e bens; bem-estar e prosperidade da nação; unidade do Estado e normal desenvolvimento das suas tarefas; liberdade de acção política dos órgãos de soberania; regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional.”* (Idem).

É a tradução do que a Constituição da República também chama de *“objectivos da defesa nacional”*. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas chama-lhes *“objectivos permanentes da política de defesa”* e detalha-os assim: *“a) garantir a independência nacional; b) assegurar a integridade do território; c) salvaguardar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens e do património nacional; d) garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado; e) contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas; f) assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais.”*

Foram estes objectivos permanentes que serviram de base às Grandes Opções e ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, que depois lhes acrescentaram o que designaram

por “objectivos actuais: fortalecer a vontade colectiva de defesa; valorizar a posição de Portugal e reforçar a sua capacidade de acção no mundo, como afirmação da sua individualidade no seio da sociedade internacional; participar na definição e na concretização do novo quadro em que se situará a OTAN, tendo em especial atenção a preservação dos laços transatlânticos; participar no processo de aprofundamento da integração europeia. Acompanhar, neste contexto, os desenvolvimentos relativos às componentes de segurança e de defesa europeias; desenvolver e consolidar as relações com Estados a que Portugal está associado por laços históricos e culturais, com especial ênfase para a comunidade de países de língua portuguesa; garantir um quadro de alianças adequado, que possibilite reduzir ao mínimo as vulnerabilidades, salvaguardando e promovendo as potencialidades nacionais; garantir uma componente militar de defesa própria, que desencoraje a agressão e facilite, em caso de conflito, o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais e que, paralelamente, permita a satisfação dos compromissos internacionais assumidos quer no âmbito da participação em alianças, quer no âmbito mais genérico da participação nos esforços da comunidade internacional para fazer face a situações que afectem a estabilidade e segurança.”

Resumindo o essencial, os objectivos contemplam o fortalecimento de uma vontade colectiva de defesa e o papel de Portugal nos diversos patamares de defesa, na segurança internacional a nível mundial, na OTAN, na UE, na CPLP e a garantia de uma componente militar de defesa própria que constitua instrumento de dissuasão, de resposta a qualquer agressão, de segurança colectiva e da política externa do Estado.

Sendo estes os objectivos da segurança nacional e da estratégia de defesa nacional, são eles que devem nortear qualquer análise geoestratégica de Portugal. E, assim, é com eles como pano de fundo, que virei a evidenciar os aspectos estratégicos que me parecem merecedores de especial atenção, nas cinco dimensões espaciais que referi na introdução.

IV. Ameaças

Qualquer análise geoestratégica, exactamente porque serve a estratégia que “(...) na sua essência mais profunda é negação” (Jean-Paul Charnay, *Essai général de stratégie*, pag. 149), tem de subentender a existência do outro, aquele que se opõe agindo, a forma como esse outro pode interferir, prejudicando os nossos objectivos e o nosso planeamento estratégico. Tem, em síntese, que considerar as ameaças.

Vulgarizou-se a ideia de que, com o fim da Guerra Fria, desapareceram, num horizonte temporal perceptível, as ameaças tradicionais que punham em risco os objectivos perma-

nentes. E que, por outro lado, são os objectivos actuais que estão mais vulnerabilizados, pela emergência de um leque de novos riscos, muitos deles de natureza difusa e dificilmente detectáveis e, por isso mesmo, mais perigosos.

Alguns destes riscos não resultam da acção de um outro ou, pelo menos, da intenção consciente de um outro, como a pressão demográfica e as suas consequências sociais, as catástrofes naturais, as novas epidemias, os acidentes ecológicos e, por isso, ultrapassam o quadro das ameaças. Inserem-se num conceito que se vem impondo, de segurança alargada, ou abrangente. Loureiro dos Santos considera que “(...) parece chegada a altura de substituir o termo *defesa nacional* por *segurança nacional* (...)” (Reflexões sobre a estratégia, pag. 86). A análise destes riscos tem cabimento no âmbito da nova geopolítica mas não me parece deverem ser incluídos numa análise geoestratégica exactamente porque, não sendo susceptíveis de respostas que visem a negação de um outro, se situam fora do campo da estratégia.

Gérard Chaliand e Jean-Pierre Rageau, no Atlas du Millénaire publicado em 1998, consideram, contra o que se vem tornando ideia feita, que as ameaças e os conflitos de hoje não são mais numerosos, nem totalmente diferentes do que foram na Guerra Fria, só que estavam abafados por esta, ou em estado latente, dependentes do desfecho da própria Guerra Fria. É o caso das lutas pelos direitos humanos, das disputas internas pelo poder, dos movimentos de contestação das minorias étnicas e religiosas, das migrações clandestinas ou das disputas fronteiriças entre países que antes lutavam pela independência; ou das manifestações irredentistas de nacionalismos e fundamentalismos religiosos, que eram secundarizadas pelas disputas ideológicas de raiz político-social; ou ainda da proliferação de armas de destruição maciça, nomeadamente das armas nucleares, que era silenciada porque podia interessar ao bloco em que se inseria a nova potência nuclear emergente; e é o caso do terrorismo, aliás tão antigo como os conflitos armados e utilizado tanto por forças regulares como irregulares, por Estados reconhecidos como por movimentos subversivos ou ainda por organizações não-estatais e transnacionais e que os dramáticos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 colocaram no topo da actualidade e das preocupações; por último, as economias paralelas e criminosas, do narcotráfico ao contrabando de armas, da exploração ilegal de recursos à cobrança de taxas clandestinas e ao desvio de fundos por circuitos obscuros, quantas vezes para financiarem exércitos irregulares, e que na Guerra Fria serviam frequentemente como instrumentos das estratégias indirectas das superpotências.

Mas ainda que não haja nada de verdadeiramente novo na natureza destas ameaças dos conflitos há, pelo menos, uma alteração de grau, que lhes confere uma maior visibilidade e periculosidade.

Nas chamadas guerras internas os movimentos insurreccionais apresentam-se, já não com grupos de guerrilha ligeiros e dispersos, mas com verdadeiros exércitos profissionais, com meios pesados e sofisticados, com complexos apoios logísticos e de comunicações. As manifestações irredentistas abandonaram as antigas estratégias revolucionário-ideológicas de conquista das populações, combinadas com acções pontuais de terrorismo selectivo e tornaram banalidade a prática do terrorismo sistemático, que atinge níveis de violência paroxísmicos, com operações espectaculares e acções chocantes de genocídio e limpeza étnica. A proliferação de armas de destruição maciça apresenta, como novo, o facto de atingir o patamar do nuclear, de poder estender-se a Estados ou grupos que não são controlados pelo chamado “clube nuclear” e de o aperfeiçoamento tecnológico e a disponibilidade de cientistas desaproveitados favorecerem a miniaturização, o abaixamento dos custos e a circulação clandestina dos engenhos. O terrorismo tornou-se mais visível pela projecção que lhe dá a globalização da informação e beneficia também do avanço tecnológico, podendo assumir as formas mais imprevisíveis e sofisticadas, incluindo o terrorismo informático ou, aproveitando a modernização dos meios que permitem conjugar pequena dimensão com elevado poder destrutivo, ter acesso a meios de destruição maciça. As economias paralelas e criminosas tornaram-se ou apoiam-se, em verdadeiras empresas ou grupos multinacionais, próprios deste sistema da globalização, tantas vezes infiltrados em grandes grupos financeiros e mesmo em aparelhos de Estado.

As ameaças e os conflitos mais prováveis nesta transição do milénio, não são, de facto novos, mas apresentam-se com novas expressões e novos graus de periculosidade, sempre baseados na evolução tecnológica posta ao serviço dos meios de destruição e beneficiando da incapacidade, ou falta de vontade de proceder a verdadeiros desararmamentos ou controlo de armamentos, até pela importância que a indústria e o comércio armamentista continuam a ter nas economias dos países mais desenvolvidos.

V. Aspectos relevantes na geoestratégia de Portugal

Caracterizado o espaço, enunciados os objectivos, apontadas as ameaças, é o momento de equacionar alguns aspectos geoestratégicos que parecem mais significativos para Portugal. Como anunciei na introdução, fá-lo-ei distinguindo cinco dimensões.

1. Dimensão nacional

Banalizou-se o entendimento de que, no contexto mundial dominante depois da Guerra Fria, o espaço geográfico português não enfrenta ameaças de violação e que, na improvável hipótese de se verificar, as organizações internacionais de defesa que Portugal integra tratariam de assegurar as suas fronteiras. A defesa militar deixa assim de ser encarada como um imperativo de cidadania. É oportuno invocar a máxima segundo a qual, para um Estado pequeno, a principal ameaça à sua segurança reside num forte inimigo potencial, mas a maior ameaça à sua soberania situa-se num forte aliado hegemónico. É uma experiência que Portugal conhece do passado histórico da sua aliança preferencial com a Inglaterra face ao síndrome da ameaça espanhola.

É naquela convicção que se funda a actual conceptualização da defesa nacional, que assumiu forma institucional com a desconstitucionalização do serviço militar baseado na conscrição e tem expressão legal na Lei do Serviço Militar que assenta num modelo de voluntariado.

Esta leitura geoestratégica e a consequente opção política desvaloriza a volatilidade que caracteriza a actual situação mundial e não pondera o significado da delegação de responsabilidades na defesa da soberania. Considero que o mais importante significado desta opção reside no reconhecimento da falta de motivação do povo português para participar na sua própria defesa e na cobertura institucional e legal que legitima essa desmotivação.

Parece, neste campo, evidenciar-se um vazio de convicções e ter-se cultivado um bom número de equívocos e contradições, mesmo entre as estruturas superiores do Estado.

As Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ainda em vigor mas a requerer urgente reformulação, entre os objectivos actuais da defesa nacional contempla, como vimos, o fortalecimento de uma vontade colectiva de defesa e a garantia de uma componente militar de defesa própria, objectivos que não só não são satisfeitos como até são negados com a actual opção pelo serviço militar profissional.

A Lei do Serviço Militar é ambígua, porque aponta caminhos que o seu próprio articulado inviabiliza.

Quando da sua apresentação em forma de projecto, a *“exposição de motivos”* invocava a necessidade de as forças armadas manterem *“(…) capacidade suficiente para constituírem um factor de dissuasão credível face a eventuais agressões ou ameaças externas ao nosso espaço de soberania (...)”* e de *“(…) um maior relacionamento dos militares com a sociedade.”* Estas intenções não são coerentes com o modelo de serviço profissional proposto. É conhecido

- e reconhecido nas Grandes Opções - que num Estado pequeno como Portugal a real capacidade de dissuasão reside na vontade colectiva da defesa do seu povo. A profissionalização aliena essa vontade e alimenta a alienação. E, quanto ao relacionamento da instituição militar com a sociedade a profissionalização, ao contrário de a fomentar, tende a isolá-la, tornando-a um corpo estranho, exactamente porque a sociedade não se assume nem reconhece nela.

Acresce que a lei propõe um modelo que, receio, não irá funcionar e obrigará a soluções de recurso que não prevê, mas que estão na lógica da dinâmica que vai desencadear. Ao admitir que o número de voluntários seja insuficiente para garantir os níveis de serviço efectivo, mesmo em tempo de paz, o diploma prevê sistemas de recrutamento extraordinário que repõem formas de conscrição. É uma solução que parece condenada à partida, dado o sentimento de recusa pela prestação do serviço militar que o próprio diploma alimenta.

As alternativas à carência de voluntários para as forças armadas poderão ser outras, aliás já em curso noutros países, que constituem patamares superiores no edifício do serviço armado profissional. Considero-as questões geoestratégicas a merecerem atenção. Alguns autores respeitáveis vêm denunciando esta transformação tendencial. A primeira alternativa poderá ser a mercenarização, o recurso a unidades de profissionais sem vínculo de nacionalidade, servindo instituições militares estatais, segundo o modelo das legiões estrangeiras francesa e espanhola ou dos *gurkhas* britânicos. A alternativa seguinte poderá ser a privatização, um novo mercenariado. Empresas privadas prestam o seu serviço a quem paga, sejam Estados ou movimentos insurreccionais, até mesmo a ambas as partes envolvidas num mesmo conflito. Começam pela formação, depois pelo treino, a seguir pelo accionamento de apoios logísticos e, por último envolvendo-se em zonas e acções de combate. Também aqui não estamos no reino da fantasia. Os exemplos proliferam.

Este problema não pode deixar de ser equacionado juntamente com a questão da disponibilidade de recursos financeiros para a segurança nacional que afecta a capacidade de resposta às questões geoestratégicas que se colocam, não apenas nesta dimensão como nas que a seguir referirei.

2. Dimensão lusófona

No conjunto desta dimensão as questões geoestratégicas que Portugal deve enfrentar ligam-se com quatro aspectos: a preocupante instabilidade que afecta a generalidade do

continente africano, com expressão relevante em alguns países da CPLP; os interesses portugueses nesses países, culturais, económicos e demográficos, nomeadamente pela presença significativa de portugueses aí emigrados; constituir Portugal provável destino, temporário ou definitivo, para muitos nacionais desses países que fogem às condições de insegurança e de carência material; as relações bilaterais com esses Estados que continuam a ver em Portugal um parceiro privilegiado, inclusivamente na cooperação militar.

Esta dimensão é contemplada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional com alguma ênfase e tem merecido especial atenção e empenhamento de instituições nacionais da área da defesa. Não pode ignorar-se que a manutenção ou o agravamento da situação a que já se vem chamando de caos africano terá, não só efeitos trágicos locais e que, por solidariedade, nos afectam, mas também consequências directas em Portugal, pelo reflexo do agravamento da pressão demográfica sul-norte, de que a UE no seu conjunto e, particularmente Portugal, constituirão países de destino. Perturbações inopinadas com base em problemas específicos das comunidades imigradas vêm já ocorrendo. São alertas a ser tidos em conta pelos países de acolhimento.

Portugal deve jogar a sua influência para que não se repitam erros como o da derrapagem do processo de paz de Angola em que tendo compreendido correctamente o que estava em jogo não pôde impedir que os factores de crise fossem sub-avaliados por outras potências que, com maior peso internacional, são menos vulneráveis aos efeitos do agravamento do conflito angolano e não se empenharam suficientemente para travar o que parecia inevitável.

Por outro lado Portugal tem de tomar consciência que no espaço lusófono corre o risco de perder influência em benefício do Brasil, uma potência regional na América do Sul que ambiciona alargar a sua área de influência no Atlântico Sul, vendo em Angola o seu parceiro natural na outra margem do Atlântico.

Terá ainda de acompanhar, com atenção, as tendências que se esboçam para a emergência, também em África, de organizações regionais de segurança alargada e qual a colaboração que poderá ser-lhe solicitada naquelas onde participam os seus parceiros na CPLP.

Para além destas questões centradas no continente africano enfrenta outro problema geoestratégico, o de Timor-Leste. Inicialmente não foi pedido a Portugal o papel que se prontificou a desempenhar, para o qual disponibilizou meios e que provavelmente teria cumprido melhor que outros. Está agora presente no terreno, integrado numa responsabilidade alargada da comunidade internacional que inclui delicadas questões de segurança, num espaço de instabilidade regional que deverá manter-se.

3. Dimensão oeste-europeia

No espaço da UE o principal problema geoestratégico que se colocava a Portugal era a dificuldade em definir uma política externa de segurança comum (PESC). Daí a fragilidade que a União revelava para responder às crises que deflagraram na sua periferia, vendo-se forçada a aceitar que a solução dessas crises acabasse sempre por ser liderada pelos EUA numa óptica que privilegiava os seus interesses vitais.

A UE constitui, provavelmente, a entidade política com mais capacidade para procurar compensar a tendencial consolidação do sistema de relações internacionais num modelo unipolar, sem ter necessariamente de se regressar à perversidade do sistema bipolar.

Com a transferência do eixo dominante das tensões internacionais do sentido leste-oeste para o norte-sul, a que é particularmente sensível o hemisfério sul, a Europa tem-se deixado subalternizar na solução dos conflitos, mesmo em áreas geográficas cujas crises têm uma incidência muito mais directa no continente europeu do que no americano. E nem sempre os interesses dos EUA coincidem com os da UE.

Em 1999, na Cimeira da OTAN em Washington, definiu-se um esboço de solução para o dilema em que a UEO se debatia, entre tornar-se no instrumento da defesa militar da UE ou no pilar europeu da OTAN. A solução aponta para esta última opção, que era o papel que já vinha assumindo *de facto*, o que significa que a UE aceita continuar a contribuir para reforçar o sistema unipolar, hegemonizado pelos EUA, cujos dirigentes não se coíbem de afirmar, aliás com a aceitação de muitos responsáveis europeus, que a OTAN é o instrumento da sua liderança no mundo. A Declaração de Petersberg, aprovada pela UEO em 19 de Junho de 1992, já de certo modo constituía a formalização desta aceitação, ao reservar para a UEO acções no âmbito das missões humanitárias e de manutenção da paz e deixando para a OTAN as missões de defesa colectiva da Europa.

Mas perfilam-se algumas contradições que põem em causa a linearidade daquela articulação e que podem agravar-se com as opções da actual administração norte-americana. Têm a ver com a constituição da força de intervenção rápida europeia e com o desenvolvimento da defesa anti-mísseis (MD) dos EUA, que estão a alimentar suspeições mútuas. Portugal, periférico no espaço europeu mas central no espaço norte-atlântico, é particularmente sensível a estas desconfiças.

4. Dimensão norte-atlântica

A questão geoestratégica central que se coloca nesta dimensão é a que se relaciona com a posição de Portugal na OTAN, face ao papel que esta vem assumindo como *gendarme* mundial, em nome da ONU ou mesmo substituindo-se à ONU. E com esta questão se ligam, intimamente, os dois grandes temas que nos últimos anos estiveram em debate no seio da OTAN, o alargamento e a revisão do conceito estratégico, aliás eles próprios associados. Cada um destes temas é merecedor de maior desenvolvimento. Receio que ao abordá-los aqui, de forma sucinta, prejudique a percepção. Mas corro esse risco.

a. Alargamento

Algumas reflexões antes do alargamento, que não se esgotou com a entrada da Polónia, República Checa e Hungria, alertavam que ele era susceptível de arrastar três consequências mais previsíveis:

- o reforço dos sectores mais radicais, nacionalistas e anti-ocidentais, dentro da Federação Russa;
- o renascimento do sistema de blocos com o aumento da tensão leste-oeste e o ressurgimento de uma nova linha de demarcação, mais a oriente, que pode tornar-se uma nova linha de confrontação;
- uma inversão na dinâmica desarmamentista que se tinha iniciado com o fim da Guerra Fria e o reinício de uma escalada no reforço e aperfeiçoamento dos arsenais e estratégias nucleares.

Alguns desenvolvimentos permitem constatar a pertinência destas previsões, particularmente das duas últimas.

Os sinais de aproximação da Federação Russa à República Popular da China, à República da Índia e à República Islâmica do Irão e o projecto de reunificação com a República da Bielorrússia, dão corpo a uma doutrina com seguidores na Rússia, o euroasianismo, que se enquadra nesta previsão.

Os entendimentos recentes com os EUA traduzidos na aliança anti-terrorista são demasiado conjunturais e devem ser entendidos de acordo com as vantagens que cada um destes países colhe para a solução de problemas internos. Não creio que ultrapassem a

desconfiança estrutural face ao avanço do ocidente, que passa até a estar militarmente instalado no coração da Ásia.

Quanto à terceira previsão, pode constatar-se o descrédito em que caiu o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT), quer na sua componente horizontal, quer na vertical. Horizontalmente surgiram novas potências nucleares, Índia e Paquistão, de resto não subscritores do tratado e novas surgirão certamente se as potências do clube nuclear não derem sinais de cumprirem a sua parte, isto é, reduzirem progressivamente os seus arsenais com vista à total eliminação, o que corresponde à componente vertical do tratado.

A Federação Russa, consciente do enorme atraso que hoje a separa do ocidente em termos de armamento convencional e de novas tecnologias, fosso que tende a acentuar-se, procura compensar essa inferioridade com a manutenção de uma capacidade nuclear eficaz. Vladimir Putin fez questão de o reafirmar, logo que assumiu o poder e o actual Conceito de Segurança Nacional aponta claramente nesse sentido. É, afinal, a repetição fiel do raciocínio geoestratégico da OTAN durante a Guerra Fria, quando justificava a sua estratégia nuclear para compensar a invocada superioridade convencional do Pacto de Varsóvia, isto é, o reconhecimento do papel do nuclear como equilibrador estratégico. A China está claramente num processo de modernização do seu arsenal nuclear estratégico. Os EUA preferem medidas de contra-proliferação à não-proliferação, de que a opção MD é reveladora.

O problema do alargamento conta, compreensivelmente, com a pressão favorável dos países candidatos, interessados em aderir a uma organização de segurança colectiva que se mostra eficaz. Mas tem suscitado forte controvérsia entre analistas de países da OTAN e dos próprios EUA. Para além dos reflexos já referidos outros problemas têm sido invocados: os custos; a fragilização da aliança porque acrescenta fraqueza e não força; o aumento de problemas fora-de-área que terá de enfrentar; reforço excessivo do papel já predominante da Alemanha na Europa, o que contraria a geoestratégia dos EUA para a Eurásia que pretende, acima de tudo, impedir a emergência de uma potência dominante; e, acima de tudo, recoloca o velho fantasma da Rússia, o síndrome do cerco, que já George Kennan apresentava como obstáculo maior a uma política de desanuviamento, quando nos anos 40 enunciou os parâmetros de uma estratégia de contenção, aliás tão adulterada quando da sua aplicação.

b. Revisão do Conceito Estratégico da OTAN

O segundo tema que se debateu no seio da OTAN, a revisão do seu conceito estratégico, que seria aprovado na Cimeira de Washington de Abril de 1999, entre vários aspectos

levantava duas questões essenciais, nenhuma delas pacífica no seio da aliança. Uma prendia-se, exactamente, com a opção nuclear e a outra com a necessidade ou dispensabilidade de mandato para a organização actuar fora-de-área na imposição do cumprimento de resoluções da ONU.

São problemas que geoestrategicamente interessam a Portugal. O primeiro porque põe em causa o TNP, de que é subscritor e que deve ter todo o interesse em ver consolidado e efectivamente aplicado nas suas duas componentes. As potências nucleares da OTAN, apesar da insofismável superioridade militar convencional de que actualmente dispõem, não cessam de aperfeiçoar o seu arsenal nuclear e o conceito estratégico revisto afirma, repetidamente, que o nuclear permanece uma opção fundamental da sua estratégia militar. O segundo porque podendo, como membro da OTAN, ser chamado a participar nas suas missões, deve exigir uma inequívoca clarificação sobre a legitimação das intervenções em que participa, sobre os interesses que servem, por forma a não se ver envolvido em situações susceptíveis de criarem dificuldades com outros países com os quais, apesar de não pertencerem à aliança, mantém relações privilegiadas.

5. Dimensão global

A este nível, os problemas geoestratégicos que se colocam a Portugal são os decorrentes da forma como é afectado pela conflitualidade no conjunto da comunidade internacional representada pela ONU. Ligam-se, de uma forma genérica, com o seu empenhamento nos esforços das próprias estruturas da ONU e dos países membros para a manutenção ou reposição da paz mundial e, mais concretamente, com a sua participação em acções de paz previstas na Agenda para a Paz.

O aspecto genérico é essencialmente político e diplomático, sendo o da sua participação concreta em acções de paz o que assume um carácter geoestratégico. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional contempla-o, no sub-capítulo das “Orientações para as Estratégias Gerais no Plano Militar”, quando admite a actuação das forças armadas “(...) *como instrumento da política externa do Estado.*”

Não é contestável o princípio da disponibilidade de Portugal para participar em acções de paz. Mas já o poderá ser a forma como é feita a selecção das acções em que deve participar. As forças armadas sempre foram um instrumento da política externa do Estado e tal não precisava de estar expresso no conceito estratégico. O que parece indispensável é que, enquanto instrumento da política externa do Estado, as missões que as forças

armadas sejam chamadas a cumprir, mesmo no quadro das acções de paz da ONU, correspondam aos interesses nacionais.

Frequentemente as acções de paz, mesmo aquelas em que forças portuguesas têm participado, são decididas, não pelo Estado Português, mas por organizações internacionais de segurança de que o país é membro mas onde tem uma capacidade de decisão diluída. Portugal pode ver-se assim obrigado a participar, não propriamente pela natureza da missão e pela sua correspondência aos interesses nacionais, mas pela sua qualidade de membro da organização e por solidariedade para com os seus parceiros.

Neste quadro, é admissível que Portugal possa ver-se envolvido em acções de paz que não sejam prioritárias face aos seus interesses nacionais, que até não se identifiquem abertamente com esses interesses, ou que possam mesmo com eles colidir, sabido que é que os interesses das organizações internacionais são sempre condicionados pelos interesses da potência dominante e estes nem sempre coincidem com os dos parceiros menos influentes. A generosa participação portuguesa nos Balcãs sem contrapartida na forma como a ONU encarou o processo do referendo em Timor-Leste, com as consequências trágicas que se conhecem e a necessidade que Portugal teve de reforçar os seus efectivos em Timor com prejuízo dos Balcãs veio pôr em evidência estas contradições.

É um problema geoestratégico delicado que se coloca a Portugal, enquanto membro da ONU, da OTAN e da UE, nomeadamente quando, como vimos atrás, está em aberto a hipótese de a OTAN poder assumir-se como intérprete dos valores da ONU e como seu instrumento, dispensando a necessidade de mandato para agir em seu nome.

VI. Conclusão

Uma breve conclusão apenas para salientar que uma análise geoestratégica de Portugal está longe de se esgotar nestas considerações. Apenas pretendi pôr em destaque alguns aspectos que considero mais relevantes, pela sua importância e pela sua actualidade.

A sistematização que escolhi para o enunciado das questões tem apenas a ver com a tentativa de simplificar a exposição. É óbvio que as várias dimensões se cruzam, que nenhum problema é exclusivo de nenhuma delas.

A geoestratégia é essencialmente dinâmica porque, se visa objectivos permanentes, também tem de se orientar para objectivos actualizáveis, se tem em conta factores estáveis, também tem de considerar factores variáveis e, quanto às ameaças, essas podem ser mais ou menos prováveis, mais ou menos perigosas, mas nunca são nem definitivas nem

impossíveis. Daí que muitas das reflexões aqui expressas, mesmo que eventualmente tenham alguma validade hoje, possam estar completamente ultrapassadas amanhã.

Foi dentro deste espírito e ciente desta contingência que elaborei este trabalho.

Bibliografia

ALVES, José Lopes – “Geopolítica e geoestratégia de Portugal”, Edição do A., Lisboa, 1987

ANDRÉANI, Giles – “The disarray of US non-proliferation policy”, *Survival* 41-44, London, Winter 1999-2000

CARDOSO, Leonel – “Defesa nacional – segurança nacional”, *Nação e Defesa* n.º 17 Jan-Mar 1981

CÉLÉRIER, Pierre – “Géopolitique et géostratégie”, Presses Universitaires de France, Paris, 1969

CHALIAND, Gérard et RAGEAU, Jean-Pierre – “Atlas stratégique”, Ed. Complexe, 1994
– *Atlas du millénaire*, Hachette Littératures, Paris, 1998

CHARNAY, Jean-Paul – “Essai général de stratégie”, Éditions Champ Libre, Paris, 1973

CHOMSKY, Noam – “Rogue states”, *Z Magazine*, Abr 1998

CLOVER, Charles – “Dreams of the Eurasian heartland – the reemergence of geopolitics”, *Foreign Affairs* Volume 78 N.º 2, EUA, March/April 1999

COUTO, Abel Cabral – “Elementos de estratégia” Vol I, IAM, Lisboa, 1988

DEFARGES, Philippe Moreau “Introduction à la géopolitique”, Éditions du Seuil, Paris, 1994

GALLOIS, Pierre M. – “Géopolitique les voies de la puissance”, PLON, Paris, 1990

GRAY, Richard – “Nuclear weapons proliferation”, *Contemporary security and strategy*, Macmillan Press, G.B., 1999

HUNTINGTON, Samuel P. – “The lonely superpower”, *Foreign Affairs* Vol 78 N.º 2, USA, March/April 1999

N/N – “A defesa de Portugal 1994”, MDN, Lisboa, 1994

ROBERTS, Brad, MANNING, Robert A. and MONTAPERO, Ronald N. - "China: the forgotten nuclear power", *Foreign Affairs* Vol 79 N.º 4, EUA, July-August 2000

SANTOS, Loureiro dos - "Reflexões sobre estratégia", Publicações Europa-América, Mem Martins, 2000

SINGH, Jaswant - "Against nuclear apartheid", *Foreign Affairs* Vol 77 N.º 5, EUA, September/October 1998